CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 22 novembre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La ricorrente, una società francese importatrice di frutta fresca, chiede l'annullamento dei regolamenti (CEE) della Commissione nn. 962/88, 984/88 e 1040/88, rispettivamente del 12, del 14 e del 20 aprile 1988 [1]. Detti regolamenti sono stati adottati nel quadro del regime di sorveglianza delle importazioni di mele da tavola da paesi terzi istituito dalla Commissione con regolamento (CEE) n. 346/88 del 3 febbraio 1988 [2]. In virtù di tale regime, le importazioni sono state subordinate alla presentazione di un certificato, da richiedersi alle autorità nazionali e rilasciato, giusta l'art. 3, paragrafo 3, del regolamento n. 346/88, il quinto giorno feriale successivo alla data di presentazione della domanda « purché nel frattempo non venga presa alcuna misura ».

Con il regolamento n. 962/88, la Commissione, quale misura di salvaguardia, ha sospeso, con effetto dal 15 al 22 aprile, il rilascio dei certificati d'importazione per le mele da tavola in provenienza dal Cile, disponendo altresì il rigetto delle domande in istanza al 18 aprile (v. art. 1, nn. 1 e 2).

Con il regolamento n. 984/88, la Commissione ha modificato l'art. 1 del regolamento n. 962/88. La durata della sospensione è stata portata dal 18 al 29 aprile; inoltre, nulla più viene disposto — il n. 2 dell'art. 1 risultando abolito — in ordine al rigetto delle domande interessate dalla sospensione.

Infine, il 20 aprile 1988, la Commissione ha emanato il regolamento (CEE) n. 1040/88, il quale ha un duplice oggetto. Da un lato (v. art. 2), emenda l'art. 1 del regolamento n. 962/88, estendendo dal 29 aprile 1988 al 31 agosto 1988 il termine finale del periodo di sospensione del rilascio dei certificati d'importazione relativi alle mele cilene, dall'altro (v. art. 1), fissa i quantitativi massimi — in vigore fino alla fine della campagna 1988 — per l'importazione di mele da tavola originarie di taluni paesi terzi (in particolare, Sudafrica, Nuova Zelanda, Australia, Argentina, Cile)

A — Ricevibilità

2. La ricorrente impugna i regolamenti precitati sostenendo che, malgrado la forma prescelta, questi vadano piuttosto qualificati come una pluralità di decisioni, concernenti direttamente ed individualmente le imprese interessate dalla sospensione. La Commissione non ha preso posizione su questo aspetto; nondimeno, qualora la Corte ritenesse che nella specie le condizioni di cui all'art. 173, n. 2, del trattato non siano soddi-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — Regolamento (CEE) n. 962/88 della Commissione del 12.4.1988; regolamento (CEE) n. 984/88 della Commissione del 14.4.1988; regolamento (CEE) n. 1040/88 della Commissione del 20.4.1988.

2 — Regolamento (CEE) n. 346/88 della Commissione del 3.2.1988.

sfatte, potrebbe rilevare d'ufficio l'irricevibilità del ricorso ai sensi dell'art. 92, n. 2, del regolamento di procedura [3].

3. Preciso subito che la Corte ha già avuto modo di esaminare, pervenendo ad una soluzione negativa, la questione della ricevibilità di un ricorso promosso da privati contro un regolamento di sospensione; trattasi della giurisprudenza Moksel (sentenza 25 marzo 1982, causa 45/81, Racc. pag. 1129). È vero che in questa ipotesi la Commissione aveva sospeso il rilascio di un certificato, non d'importazione, bensì di prefissazione di restituzioni all'esportazione; tuttavia, tale circostanza mi pare tutt'altro che determinante. Del tutto analoghi mi sembrano infatti gli elementi essenziali della fattispecie, elementi da considerare ai fini della natura, regolamentare o meno, dell'atto in questione. Anche nel caso Moksel, si trattava di misure che impedivano il rilascio del certificato e che, ai sensi della legislazione di base, venivano adottate nel lasso di tempo, il cosiddetto « délai de réflexion », intercorrente fra il deposito della domanda ed il giorno previsto per il rilascio, lasso di tempo stabilito appositamente per consentire alla Commissione di verificare se, *medio tempore*, non insorgano squilibri del mercato che giustifichino, alla luce della normativa di base, il ricorso al potere di sospensione.

Il problema si è poi riproposto più di recente nella procedura UCDV (causa C-244/88, sentenza 21 novembre 1989, Racc. pagg. 3811, 3819), nella quale ho pronunciato le conclusioni il 26 settembre scorso, esprimendomi in favore della irricevibilità del ricorso. Ricordo che proprio ieri la Corte si è pronunciata in questa procedura dichiarando l'irricevibilità del ricorso ed osservando in particolare (punto 12 della motivazione) che:

« È necessario precisare che un regolamento che sospende la prefissazione riguarda tanto le domande che sono in istanza al momento in cui la sospensione interviene quanto quelle che sono depositate nel corso del periodo di sospensione ».

Dal momento che non ritengo che vi siano differenze sostanziali, riguardo ai profili di ricevibilità, fra tali precedenti e la fattispecie oggetto della presente procedura, rinvio in linea generale alle osservazioni sviluppate nelle conclusion UCDV ed ai riferimenti giurisprudenziali (in particolare, sentenze International Fruit e CAM [4]) ivi contenuti.

In questa sede, mi limiterò ad alcune osservazioni di dettaglio, da leggersi nella prospettiva delle argomentazioni già esposte nelle conclusioni UCDV.

4. Anzitutto, rilevo che il regolamento n. 962/88 non concerne una cerchia determinata e nota di destinatari, requisito, quest'ultimo, che appare essenziale alla luce della giurisprudenza International Fruit, CAM e UCDV. La sospensione decisa dalla Commissione il 12 aprile 1988 con il regolamento precitato riguardava infatti, sia le domande già presentate a quella data, sia le domande non ancora introdotte, ma che avrebbero benissimo potuto esserlo successivamente. La sospensione, in base al regolamento, aveva effetto sino al 22 aprile; tenuto conto dell'intervallo di cinque giorni fra il deposito della domanda ed il rilascio

3 — V. tuttavia sentenza 8 marzo 1988, Esecutivo regionale vallone, in particolare punto 8 della motivazione (cause 62/87 e 72/87, Racc. pag. 1589).

4 — Sentenze 13 maggio 1971, International Fruit (cause 41/70, 42/70, 43/70 e 44/70, Racc. pag. 411) e 18 novembre 1975, CAM (causa 100/74, Racc. pag. 1393).

del certificato, essa concerneva, dunque, anche le domande che avrebbero potuto essere presentate nei giorni immediatamente successivi al 12 aprile.

Inoltre, va considerato che il regolamento di sospensione, adottato, come si diceva, il 12 aprile, è stato pubblicato il giorno seguente. Pertanto è soltanto dal 13 aprile che gli operatori interessati hanno avuto conoscenza della sospensione. È ragionevole ritenere, pertanto, che la sospensione abbia riguardato anche domande presentate il giorno 12 all'autorità nazionale (come ad esempio quella della ricorrente) e di cui la Commissione, nel momento in cui adottava il regolamento, *non poteva materialmente essere a conoscenza.*

Mi sembra pertanto che l'atto in questione abbia riguardato non una cerchia determinata e conosciuta, un *numerus clausus,* di soggetti, bensì una *categoria* di operatori non determinati né determinabili individualmente al momento dell'emanazione dell'atto stesso.

5. Va inoltre considerato che la natura regolamentare dell'atto è confermata da un ulteriore elemento. La sospensione non è in effetti decisa esclusivamente in relazione alle domande presentate dagli operatori. Queste ultime costituiscono *uno* degli elementi di cui si tiene conto per valutare la necessità di un intervento di questo tipo. La sospensione, come risulta dalla legislazione di base, è essenzialmente adottata per rimediare o prevenire gravi perturbazioni del mercato di cui trattasi dovute alle importazioni. La Commissione pertanto agisce in simili ipotesi sulla base di una valutazione complessiva dell'insieme dei fattori economici pertinenti e non in ragione delle domande introdotte dai singoli operatori, domande che del resto la Commissione conosce non in termini individuali, ma soltanto per i volumi complessivi comunicatigli dalle autorità nazionali.

Ritengo quindi che la sospensione in parola sia espressione di un potere normativo, di regolamentazione del mercato, di cui tende a preservare l'equilibrio. Se è vero che tale atto si applica a taluni soggetti, è vero altresì che ciò avviene, per usare un'espressione della giurisprudenza, « in virtù di una situazione oggettiva di diritto o di fatto definita dall'atto, in relazione alla finalità di quest'ultimo » [5].

6. Neanche può ritenersi che l'atto riguardi individualmente soltanto gli importatori le cui merci si trovavano in viaggio al momento della sospensione. Anche questi ultimi sono interessati dal regolamento per il fatto di essere gli importatori e di aver presentato domanda di certificato — anteriormente o successivamente alla sospensione — così come prescritto, in termini generali, dal regolamento n. 346/88; d'altra parte, come si vedrà meglio più oltre, nessuna disposizione specifica è stata adottata riguardo a questi operatori; il che conferma come costoro siano riguardati nella stessa maniera ed in virtù delle medesime circostanze oggettive di tutti gli altri soggetti interessati.

7. Le osservazioni sin qui svolte dovrebbero valere anche per il regolamento n. 984/88 e l'art. 2 del regolamento n. 1040/88, che contengono esclusivamente emendamenti modificativi dell'art. 1 del regolamento n. 962/88, di cui prolungano l'efficacia nel tempo. Non mi sembra in effetti ipotizzabile che queste semplici modifiche abbiano la conseguenza di alterare la natura dell'atto cui ineriscono, trasformandolo da *regolamento* in un fascio di *decisioni* individuali.

5 — V. da ultimo sentenza 29 giugno 1989, RAR (cause 250/86 e 11/87, Racc. pag. 2045).

8. Incontestabile è poi, senza bisogno di commenti, la portata generale del regolamento n. 1040/88, nella parte in cui fissa, fino alla fine del mese di agosto 1988, i quantitativi massimi concessi per l'importazione di mele da tavola originarie di una serie di paesi terzi.

9. Ritengo pertanto che il presente ricorso debba essere dichiarato irricevibile integralmente.

Tuttavia, anche in ragione della rilevanza della presente procedura, e per l'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere che il regolamento di sospensione impugnato (e le successive disposizioni di modifica) non abbiano portata generale, mi sembra opportuno analizzare anche i profili inerenti al merito.

B — Merito

10. La ricorrente sostiene che, nel decidere la sospensione di cui trattasi, la Commissione sarebbe andata al di là dei poteri attribuitile in virtù dei regolamenti di base.

In particolare, il regolamento n. 962/88, il regolamento n. 984/88 e l'art. 2 del regolamento n. 1040/88 sarebbero illegittimi in quanto la sospensione del rilascio dei certificati di importazione per le mele originarie del Cile sarebbe stata decisa dalla Commissione:

a) in assenza di una perturbazione grave ai sensi dell'art. 29, n. 1, 1° trattino, del regolamento (CEE) n. 1035/72[6];

b) per finalità (riesame della situazione globale del mercato delle mele) diverse da quelle contemplate dalla normativa di base;

c) omettendo di tener conto della situazione delle merci in viaggio come prescritto dall'art. 3, n. 3, del regolamento (CEE) n. 2707/72[7].

Inoltre, il regolamento n. 1040/88 nel suo complesso sarebbe altresì illegittimo in quanto comporta l'introduzione di un regime di quote di fatto all'importazione, regime che in virtù dell'art. 113 del trattato rileverebbe dalla competenza esclusiva del Consiglio.

11. Preciso subito che non sembra assolutamente necessario esaminare nel merito quest'ultima censura. Credo sia difatti del tutto evidente e incontestabile la portata generale e, dunque, la natura regolamentare del regolamento n. 1040/88, nella parte in cui prevede l'introduzione di quote generali di importazioni di mele da tavola per una serie di paesi terzi e fino all'esaurimento della campagna 1988.

Quanto alle restanti censure sottolineo, sin da ora, che i motivi di ricorso *sub a)* e *c)* mi sembrano fondati. Concentrerò dunque la mia analisi innanzitutto su questi due aspetti.

Sulla censura sub a)

12. Riguardo alla censura sub a), occorre in primo luogo precisare che in virtù dell'art.

6 — Regolamento (CEE) n. 1035/72 del Consiglio dell'8.5.1972.

7 — Regolamento (CEE) n. 2707/72 del Consiglio del 19.12.1972.

29, n. 1, 1° trattino, del regolamento n. 1035/72, misure di salvaguardia del tipo di quelle controverse possono essere adottate qualora ricorrano due condizioni:

— il mercato comunitario subisca, o rischi di subire, « gravi perturbazioni » atte a compromettere gli obiettivi della politica agricola comune;

— tali perturbazioni siano provocate dalle importazioni.

In secondo luogo va sottolineato che, se la presenza di tali condizioni è oggetto di una valutazione di indole discrezionale, l'art. 29 va comunque interpretato ed applicato restrittivamente, in quanto norma chiaramente eccezionale rispetto al divieto generale di tasse e misure di effetto equivalente sancito, dall'art. 22 del regolamento stesso, per le importazioni dai paesi terzi.

13. Alla luce di queste indicazioni preliminari passiamo all'esame della censura formulata dalla ricorrente. È anzitutto da constatare che, nell'emanare il regolamento n. 962/88, la Commissione è incorsa in un manifesto e riconosciuto errore di rilevazione riguardo al livello dei prezzi. Come risulta dal quarto considerando del regolamento, la Commissione ha stimato che il mercato in questione fosse caratterizzato da « prezzi che si situano ad un livello nettamente inferiore a quello registrato nella campagna precedente »; viceversa, risulta acquisito — ed è stato espressamente riconosciuto dalla Commissione in udienza — che tale dato è completamente inesatto, dal momento che i prezzi durante la campagna 1987/1988 sono rimasti stabili facendo anzi registrare per talune qualità un certo incremento rispetto al periodo precedente.

14. Questo errore non riguarda certo un elemento di dettaglio nella motivazione dell'atto. Il livello dei prezzi costituisce un indicatore essenziale per determinare se sussista o meno, come prescritto dalla norma, una situazione di grave perturbazione del mercato. Tale situazione, nella prospettiva indicata dalla norma, non si configura altrimenti che come un grave squilibrio, dovuto all'incapacità del mercato di continuare ad assorbire i prodotti eccedentari provenienti dai paesi terzi. Ora, appare impensabile che uno squilibrio, per di più grave, provocato da un *surplus* di offerta possa ritenersi sussistere in una situazione come quella del caso di specie (caratterizzata da una produzione comunitaria stabile) senza dar luogo ad un fenomeno ben percettibile di pressione al ribasso sui prezzi. L'importanza particolare che assume il livello dei prezzi ai fini della valutazione della situazione del mercato si spiega d'altronde, come è noto, con la circostanza che tale dato costituisce un indicatore per così dire sintetico delle diverse condizioni e forze che influenzano il mercato e rappresenta pertanto il termometro più attendibile per diagnosticare l'insorgere di congiunture sfavorevoli.

15. D'altra parte, che si tratti di un indicatore essenziale ai fini dell'emanazione di un provvedimento come quello controverso è esplicitamente confermato dalla normativa di base e, precisamente, dal disposto dell'art. 1 del regolamento del Consiglio n. 2707/72. Detta norma infatti prescrive che per valutare se si verifichi la situazione di cui all'art. 29, n. 1, 1° trattino, del regolamento n. 1035/72, si deve, fra l'altro, specificamente tenere conto dei « prezzi constatati per i prodotti indigeni sul mercato

della Comunità o della loro evoluzione prevedibile, ed in particolare della loro tendenza ad un ribasso o ad un aumento eccessivi rispetto ai prezzi di base o, per i prodotti per i quali non sono previsti prezzi di base, rispetto ai corsi degli ultimi anni ».

Mi sembra pertanto che la Commissione sia palesemente incorsa in un errore di valutazione che, incidendo su un elemento determinante per giustificare l'adozione di misure di salvaguardia, sia suscettibile di per sé di alterare la coerenza logica della motivazione dell'atto e, dunque, di inficiarne la validità.

16. È vero che la Commissione ha sostenuto di essersi basata sulla considerazione anche di altri elementi ed in particolare della necessità di difendere il mercato comunitario da un prevedibile incremento delle importazioni dai paesi terzi in una fase in cui il ricorso all'intervento era in sensibile crescita. È vero altresì che le rilevazioni di fatto relative all'evoluzione delle importazioni e dell'intervento, espresse al terzo e quarto « considerando » del regolamento n. 962/88, sono esatte.

17. Mi sembra tuttavia, in primo luogo, che in una situazione di stabilità di prezzi (dato questo di per sé significativo di un equilibrio del mercato), l'incremento dell'intervento, pur se rilevante, non sia sufficiente per dimostrare, come viceversa richiesto dall'art. 29, l'esistenza di uno stato di grave perturbazione. La crescita dell'intervento, pur se rappresenta un fenomeno negativo, non è necessariamente incompatibile con un quadro congiunturale di complessiva stabilità. Del resto, nelle campagne precedenti a quella 1987/1988, l'intervento ha registrato un andamento « erratico » ed ha raggiunto in alcuni anni (campagna 1982/1983 e 1984/1985) livelli, sia in termini assoluti sia in riferimento alla produzione comunitaria (peraltro tendenzialmente stabile), anche molto superiori a quelli della campagna 1987/1988, senza che per questo la Commissione abbia ritenuto indispensabile adottare misure di salvaguardia.

18. Ma anche ad ammettersi che, in assenza di una qualsiasi pressione sui prezzi, i valori raggiunti dall'intervento autorizzassero la Commissione a ritenere che il mercato si trovava in una situazione di grave perturbazione, potrebbe pur sempre rilevarsi che nel regolamento n. 962/88 non vi è alcuna dimostrazione circa la sussistenza della seconda condizione prescritta dall'art. 29: manca cioé qualsiasi elemento che permetta di concludere che la presunta perturbazione del mercato, caratterizzata da una crescita dell'intervento, sia stata *provocata dalle importazioni.*

A questo specifico riguardo, mi sembra che la ricorrente abbia sufficientemente dimostrato che l'incremento dell'intervento registratosi nel corso del 1987/1988, d'altronde non eccezionale tenuto conto dell'evoluzione precedente, sia piuttosto da ricollegarsi a cause *endogene* e rappresenti un fenomeno strutturale nell'ambito dell'organizzazione di mercato di cui trattasi. L'intervento risulta in effetti prevalentemente concentrato in relazione a produzioni di mele di qualità inferiore, localizzate in regioni ben definite della Comunità e caratterizzate da un prezzo di gran lunga inferiore (fino a 5-6 volte) rispetto alle qualità superiori di cui fanno sicuramente parte le mele importate di cui trattasi. Anche se può essere esagerato affermare che tali mele di qualità inferiore siano praticamente prive di effettivi sbocchi commerciali e siano dunque in buona sostanza prodotte esclusivamente per

beneficiare del meccanismo d'intervento comunitario, resta nondimeno incontrovertibile che la differenza di prezzo fra tali mele e i prodotti importati di qualità superiore (le prime oscillanti fra 11,91 e 15,12 ECU per cento chilogrammi e le seconde fra 49,74 e 65,20 ECU) e il buon andamento del livello medio dei prezzi confermano come il mercato risultasse sostanzialmente segmentato in due fasce scarsamente interdipendenti.

19. Certo, non può escludersi che la restrizione all'importazione decisa dalla Commissione abbia in una qualche misura alleviato le difficoltà dal lato dell'intervento. Non può escludersi infatti una limitata possibilità di sostituzione fra le mele che si collocano nelle due fasce commerciali suindicate. Ma l'eventualità di questa *concorrenza di sostituzione*, su cui la Commissione ha particolarmente insistito, non mi sembra sufficiente per giustificare le misure controverse.

La legislazione comunitaria in esame non consente infatti alla Comunità, ed in particolare alla Commissione, di ricorrere a restrizioni negli scambi con i paesi terzi, *al fine* di ovviare o meglio di ridurre difficoltà che hanno un'origine interna. La normativa di base permette il ricorso a simili rimedi *eccezionali* soltanto qualora sia dimostrato che lo squilibrio del mercato è stato *provocato* dagli scambi extracomunitari.

20. Dalle osservazioni sin qui svolte mi sembra risulti che nel caso di specie la Commissione non abbia assolutamente fornito tale dimostrazione. Anzi, essa è incorsa in un errore di fatto di rilevanza essenziale per l'apprezzamento delle condizioni cui la regolamentazione di base subordinava l'adozione di misure eccezionali di salvaguardia. Errore, in assenza del quale, è da ritenere che essa sarebbe piuttosto pervenuta ad una conclusione opposta rispetto a quella raggiunta.

Infine va ricordato che, proprio in ragione della natura eccezionale di tali misure, nell'ipotesi in cui la Commissione, in base all'apprezzamento degli elementi raccolti, non fosse riuscita a formarsi un convincimento certo, essa sarebbe stata tenuta ad astenersi dall'adottare la sospensione controversa.

Mi sembra pertanto che, nell'emanare il regolamento n. 962/88, la Commissione sia andata al di là dei limiti derivanti dalla legislazione di base. Il regolamento va pertanto annullato unitamente al regolamento n. 984/88 ed all'art. 2, del regolamento n. 1040/88, che sono fondati sugli stessi presupposti del regolamento n. 962/88 di cui si limitano ad estendere l'efficacia temporale.

Sulla censura sub c)

21. Ad avviso della ricorrente il regolamento n. 962/88 e le successive disposizioni di modifica sarebbero illegittimi, in quanto la Commissione avrebbe omesso di tener conto della situazione delle merci in viaggio così come impostole dall'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72.

22. A questo riguardo, ricordo che con il regolamento n. 346/88 si è introdotto un regime di sorveglianza in base al quale coloro che volevano importare mele da tavola da paesi terzi erano tenuti a richiedere un certificato d'importazione alle autorità na-

zionali. Secondo un meccanismo ben noto in ambito comunitario, tale certificato non è rilasciato che dopo un « délai de réflexion » (nella specie di cinque giorni feriali dall'introduzione della domanda), « purché nel frattempo non venga presa alcuna misura » (v. art. 3, n. 3, del regolamento n. 346/88). È noto altresì che in pendenza di tale termine l'operatore richiedente non gode di alcun diritto al rilascio del certificato, la Commissione potendone decidere la sospensione, beninteso alle condizioni proprie dell'esercizio di tale potere. Per converso, una volta ottenuto il certificato, l'operatore ha un vero e proprio diritto ad eseguire l'operazione cui detto certificato si riferisce.

È in questo quadro che si inserisce la norma dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72. Tale disposizione offre una tutela specifica ad una determinata categoria di operatori, vale a dire coloro le cui merci si trovino in viaggio nel momento in cui la misura di sospensione viene adottata. Non vi è dubbio che la Commissione sia tenuta a rispettare l'art. 3 succitato, qualora adotti misure di sospensione del tipo di quelle controverse.

Nel regolamento n. 962/88, al sesto « considerando », la Commissione si è espressa in questi termini:

« poiché il periodo di validità dei titoli di importazione è stato fissato in modo da coprire ampiamente il periodo di inoltro delle mele da tavola nella Comunità e da consentire agli operatori di ottenere i titoli di importazione prima della partenza delle navi, non è necessario tener conto delle merci in viaggio verso la Comunità diverse da quelle per le quali sono stati rilasciati i titoli di importazione ».

23. Per stabilire se la Commissione abbia in tal modo violato il disposto dell'art. 3 precitato, occorre stabilire quale sia l'effettiva portata dell'obbligazione che da tale norma deriva.

Al riguardo sono state prospettate tre diverse interpretazioni.

24. La prima, sostenuta dalla ricorrente, comporta che le merci in viaggio debbano comunque avere accesso alla Comunità. La norma dunque sancirebbe un'eccezione legale che limita in modo assoluto l'efficacia materiale delle misure di sospensione, come di qualsiasi altra misura restrittiva degli scambi con i paesi terzi: dette misure non potrebbero mai essere applicate alle merci in viaggio.

Questa lettura ha forse il merito di essere conforme al disposto dell'art. XIII, 3, b) del GATT, accordo — com'è noto — non di effetto diretto, ma pur sempre vincolante per la Comunità. Ad essa tuttavia osta il tenore chiaro e assolutamente inequivoco del testo della disposizione comunitaria. Questa impone infatti soltanto di *tener conto* della situazione particolare dei prodotti avviati verso la Comunità: espressione questa che non equivale certo ad un obbligo di garantire sempre e comunque l'accesso dei prodotti alla Comunità.

Ciò del resto appare coerente con la necessità indicata dalla Corte nella sentenza 5 maggio 1981, Dürbeck (causa 112/80, Racc. pag. 1095), di non interpretare tale disposizione in modo estensivo, per non rischiare

di pregiudicare l'efficacia delle misure di salvaguardia adottate. Questa indicazione è stata ribadita nell'ordinanza di provvedimenti provvisori pronunciata il 10 giugno 1988 nell'ambito della presente procedura, dove si precisa altresì che non può escludersi, in linea di principio, che almeno in certe ipotesi particolarmente critiche la Commissione possa rispettare l'art. 3 anche senza esentare i prodotti già avviati verso la Comunità dall'applicazione delle misure di salvaguardia (v. punto 22 della motivazione).

25. La seconda linea interpretativa, sostenuta dalla Commissione, in coerenza con l'enunciato del « considerando » surriportato del regolamento n. 962/88, ritiene che gli operatori le cui merci sono in viaggio sarebbero sufficientemente tutelati per il semplice fatto di avere avuto la possibilità di ottenere il certificato d'importazione prima dell'imbarco delle merci stesse. Nel caso di specie detta possibilità risulterebbe dal fatto che la durata di validità del titolo, estesa da trenta a quaranta giorni, sarebbe sufficiente (anche questo aspetto di fatto è stato peraltro vivacemente contestato) a coprire il viaggio dal Cile all'Europa.

Dirò subito che questa tesi sembra da respingere nella misura in cui porta ad un'interpretazione nichilista dell'art. 3. È chiaro infatti che nel momento in cui l'operatore abbia conseguito il certificato d'importazione egli ha per ciò stesso un *diritto* ad importare il prodotto nella Comunità. Ma il diritto di cui egli gode in una simile ipotesi discende non dall'art. 3, bensì dalla semplice titolarità del certificato. In altre parole nel momento in cui egli ha ottenuto il certificato si trova al di fuori dall'ambito di applicazione delle misure di sospensione. Queste ultime infatti sospendono il *rilascio* del certificato, ma una volta che il rilascio sia avvenuto nessuna sospensione è ormai ipotizzabile, potendosi tutt'al più immaginare — ma si tratta di ipotesi diversa ed assolutamente eccezionale — soltanto un'eventuale revoca.

Viceversa la garanzia specifica prevista dall'art. 3 è destinata a spiegare effetti soprattutto in una fase diversa e precedente, vale a dire in pendenza di quel « délai de réflexion » summenzionato che intercorre fra l'introduzione della domanda e il rilascio del certificato. È in questa fase che l'operatore le cui merci siano in viaggio è assistito dalla garanzia dell'art. 3, disposizione che si configura pertanto come una condizione di esercizio del potere di adottare misure di sospensione. La tesi della Commissione secondo cui l'importatore è tutelato dalla possibilità di farsi rilasciare il titolo prima dell'imbarco equivale ad affermare che l'art. 3 non ha alcuna operatività nella fase in cui la misura restrittiva viene emanata e cioé proprio nella fase in cui tale garanzia, come risulta anche dalla lettera della disposizione in parola, è destinata a giocare.

In altre parole, la tesi della Commissione, come emerge del resto chiaramente dalle espressioni contenute nel considerando surriportato, conduce né più e né meno a non tener proprio in conto la situazione delle merci in viaggio nel momento in cui la sospensione viene decisa.

26. Mi sembra viceversa da seguire una terza linea interpretativa cui, se non vado errato, si ispira l'ordinanza di provvedimenti provvisori resa dalla Corte. Secondo questa impostazione la norma in parola sarebbe destinata a garantire essenzialmente il *legittimo affidamento* degli operatori. Essa avrebbe

come conseguenza che, una volta in viaggio, le merci dovrebbero in linea di principio entrare nella Comunità senza che possa venire opposta una misura di sospensione. Detta garanzia, tuttavia, ed è questa la differenza rispetto alla prima ipotesi interpretativa dianzi delineata, tutela gli operatori soltanto a condizione che essi non abbiano ricevuto, prima dell'imbarco delle merci, un'indicazione sufficientemente chiara della possibilità che eventuali misure di sospensione spiegheranno effetti *anche* nei riguardi delle merci in viaggio. Qualora tale avvertimento sia stato fornito agli operatori, essi sono coscienti che un eventuale imbarco delle merci, senza preventivo rilascio del certificato, non è al riparo da provvedimenti restrittivi; non vi è dunque ragione di tutelarne il legittimo affidamento.

Questa interpretazione ha anche il merito di essere coerente se non proprio con la lettera almeno con la *ratio* della già citata disposizione del GATT. Essa inoltre trova conferma, come già rilevato dalla Corte nella sua ordinanza, nella prassi praticamente univoca e costante della Commissione, la quale, in difetto di precisi avvertimenti, ha sempre (tranne in un solo caso) fatte salve le merci in fase di inoltro dall'applicazione delle misure di sospensione.

27. Qualora si ritenga corretta questa terza interpretazione, se ne deve dedurre che nel caso di specie la Commissione ha con tutta evidenza disatteso gli obblighi derivanti dall'art. 3. Essa infatti non ha fornito alcun chiaro segnale agli operatori interessati circa le eventualità dell'applicazione di misure sospensive anche alle merci in viaggio. Nessuna indicazione in questo senso risulta infatti dal regolamento n. 346/88. Da tale regolamento emerge soltanto che gli importatori potevano munirsi del certificato prima dell'imbarco delle merci. Ma questo non significa che essi fossero consapevoli del fatto che dovevano ottenere tale certificato prima dell'imbarco se volevano evitare di essere oggetto di misure restrittive.

La Commissione ha del resto precisato in udienza, modificando quanto dedotto negli scritti, di non aver neanche fornito indicazioni in tal senso attraverso contatti informali con le associazioni di categoria.

28. Ritengo pertanto che, nell'emanare il regolamento n. 962/88 e le successive modifiche la Commissione non ha rispettato l'art. 3, n. 3, 1° trattino, del regolamento n. 2707/72. Anche questa censura della ricorrente va dunque accolta.

L'analisi sin qui sviluppata porta dunque ad un accoglimento nel merito del ricorso, fatto salvo ovviamente quanto dianzi precisato in ordine alla ricevibilità dello stesso.

Esaminerò dunque meno in dettaglio il restante motivo di impugnazione.

Sulla censura sub b)

29. Ad avviso della ricorrente l'art. 29 dell regolamento n. 1035/72 non autorizzerebbe misure di salvaguardia finalizzate ad un riesame della situazione globale del mercato delle mele, motivo questo invocato nei preamboli dei regolamenti nn. 962/88 e 984/88.

30. È vero che le misure di salvaguardia sono giustificate da una situazione di perturbazione grave provocata dalle importazioni. Ma ad ammettere che una tale situazione si fosse verificata, l'opportunità di riesaminare la situazione del mercato appare del tutto coerente con le finalità della misura in questione. Detta misura è diretta a rimediare o a prevenire gravi alterazioni del mercato. Essa dunque si fonda su una valutazione di tali difficoltà o rischi. Di conseguenza deve avere una durata sufficiente per permettere alla Commissione di verificare se il mercato si vada stabilizzando o se viceversa permangano o si aggravino condizioni di perturbazione tali da giustificare un prolungamento delle misure stesse. Il tempo necessario al riesame della situazione deve dunque essere preso in considerazione per stabilire quale durata deve avere la misura di salvaguardia: ed è proprio in questa prospettiva che « il periodo necessario ad un riesame globale del mercato » è stato tenuto in conto dalla Commissione nell'emanazione dei regolamenti controversi.

Mi sembra pertanto che questa censura sia in ogni caso da respingere.

C — Risarcimento danni

31. Qualora la Corte stimasse che i regolamenti controversi non costituiscano atti di portata generale e dichiarasse, di conseguenza, ricevibile il ricorso, accogliendolo poi nel merito, dovrà pronunciarsi sulla domanda di risarcimento danni.

A questo riguardo, indipendentemente dai dubbi che possono eventualmente nutrirsi sulla natura « normativa » di un atto di portata individuale [8] e sull'applicabilità, in siffatta ipotesi, delle limitazioni di responsabilità per danni provocati da atti normativi, va rilevato che, nel caso di specie, le condizioni limitative cui, secondo la ben nota giurisprudenza della Corte [9], è subordinata la sussistenza di tale responsabilità, appaiono soddisfatte.

32. Anzitutto, emanando misure eccezionali di salvaguardia, in presenza di condizioni di fatto manifestamente diverse da quelle prescritte dalla regolamentazione di base, ed omettendo del tutto di tener conto della situazione particolare delle merci in fase di inoltro, come impostole dalla stessa regolamentazione, la Commissione ha « disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri » [10].

Del pari è da ritenere che sussista una « violazione grave di norma giuridica superiore che tutela i singoli [11] », nella misura in cui l'illegittimità accertata si sostanzia nella violazione di norme che, in conformità agli impegni assunti dalla Comunità in sede internazionale, sono dirette ad assicurare la libertà degli scambi commerciali con i paesi terzi, tutelando specificamente il legittimo

8 — Il punto è stato sollevato dall'avvocato generale VerLoren van Themaat nelle conclusioni nella causa Tezi (sentenza 5 marzo 1986, causa 59/84, Racc. pag. 887, in particolare pag. 914), ma non è stato esaminato nella sentenza.

9 — V. sentenze 2 dicembre 1971, Zuckerfabrik (causa 5/71, Racc. pag. 975), 25 maggio 1978, HLN (cause 83/76 e 94/76, 5/77, 15/77 e 40/77, Racc. pag. 1209), 4 ottobre 1979, Ireks-Arkady (causa 238/78, Racc. pag. 2955), DGV (cause 241/78, 242/78, e da 245/78 a 250/78, Racc. pag. 3017), Interquell Stärke-Chemie (cause 261/78 e 262/78, Racc. pag. 3045), 5 dicembre 1979, Amylum (cause 116/77 e 124/77, Racc. pag. 3497), 17 dicembre 1981, Ludwigshafener Walzmühle (cause da 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Racc. pag. 3211), 6 dicembre 1984, Biovilac (causa 59/83, Racc. pag. 4057), 19 settembre 1985, Asteris (cause da 194/83 a 206/83, Racc. pag. 2815), 30 maggio 1989, Roquette Frères (causa 20/88, Racc. pag. 1553).

10 — V. in particolare, sentenza HLN, punto 6 della motivazione.

11 — Ib. punto 4.

affidamento degli operatori e garantendo, più in generale, a questi ultimi la necessaria certezza in ordine alle condizioni cui l'effettivo esercizio dei loro diritti può, in determinate circostanze, risultare subordinato.

Infine, mi sembra che il danno lamentato nella specie dalle ricorrenti, derivante dall'impedimento a commercializzare i prodotti sul mercato di destinazione e nel periodo programmato, sia sostanzialmente estraneo a, ed ecceda, l'ambito dei « rischi economici inerenti all'attività del settore interessato » [12].

33. Questo riguardo all'*an*. In ordine al *quantum*, riterrei opportuno che la Corte invitasse le parti ad accordarsi sull'entità della liquidazione entro un certo termine, decorso il quale sarà la Corte a provvedere.

34. Per l'insieme delle considerazioni sin qui svolte suggerisco alla Corte:

— di dichiarare irricevibile il ricorso;

tuttavia, qualora questo sia dichiarato ricevibile:

— di accogliere la domanda di annullamento del regolamento n. 962/88, del regolamento n. 984/88 e dell'art. 2 del regolamento n. 1040/88;

— di dichiarare la Comunità responsabile per i danni provocati da tali atti illegittimi, rinviando la determinazione dell'entità del risarcimento all'accordo delle parti o, in mancanza di accordo, ad una successiva decisione della Corte.

12 — Ib. punto 7.